

EL PASAJE DE LA ECONOMIA DE TIEMPO DE PAZ A UNA ECONOMIA DE GUERRA. PREVISIONES QUE SE CONSIDERAN FUNDAMENTALES

Por el General de División (R.) Jorge A. Giovaneli.

S U M A R I O

CAPITULO I. — Finalidad del presente estudio. Características de la Economía en tiempos de paz y en caso de guerra. Objetivos que en cada caso ella persigue. Las condiciones particulares en que la Economía se desarrolla en paz y en guerra: orientación que en cada caso recibe. Diferencias substanciales. Consecuencias de los aciertos y errores en la conducción económica de la Nación, en tiempo de paz y de guerra.

CAPITULO II. — Conclusiones que se desprenden del capítulo anterior. Medidas de alta previsión que se impone tomar, ya en tiempos normales.

CAPITULO III. — Algunas consideraciones sobre la economía argentina.

CAPITULO I.

1. La influencia que la ciencia, la técnica y la capacidad industrial de las naciones tiene en el arte militar moderno es cada día mayor.

Estamos presenciando una verdadera revolución en los armamentos, en los materiales, y, consecuentemente, en la organización militar y en los métodos de guerra. A la par de una sorprendente imaginación creadora, la técnica y la industria revelan aptitudes insospechadas, convirtiendo en realidad lo que hasta ayer nos parecía una fantasía.

Esa revolución en el arte militar nos fué ya bien visible en la última guerra mundial, con el empleo en gran escala de divisiones blindadas y poderosas masas aéreas.

Vivimos en la época del motor, al que se utiliza intensamente y en mil formas diferentes, tanto en el aire, como en tierra y en el mar.

Hasta en el desierto, donde no hace mucho las operaciones se realizaban en forma muy limitada y penosa, se ha visto combatir grandes masas mecanizadas.

El progreso en el perfeccionamiento de las armas atómicas, de la bomba termonuclear y de los proyectiles cohetes de gran alcance es constante.

Debemos pensar que si enorme fué el salto que en la segunda guerra dieron la organización, la estrategia y la táctica con respecto a la primera, ya no nos debe quedar duda alguna de que en el caso de una tercera guerra, ese salto, o sea la **evolución**, habría de ser aún más grande y notable. Las posibilidades de una acción sorpresiva y potente, ideal estratégico y táctico, serán cada vez mayores.

Pero lo que generalmente olvidamos los militares, o bien, a lo que no prestamos suficiente atención, es que todas esas posibilidades técnicas e industriales de las naciones para la guerra, y por lo tanto de sus fuerzas armadas, se apoyan, fundamentalmente, en las **posibilidades de sus Economías respectivas**.

Se trata de un principio que rige tanto para el caso de una gran nación, como para el de otra más modesta, que aspire a organizar sus fuerzas con un criterio militar moderno.

Cuando ese concepto fundamental —el de la Economía— se olvida, podemos estar seguros que la doctrina orgánica, así como la estratégica y la táctica, estarán en el aire; descansarán sobre bases puramente teóricas y nosotros, los militares, debemos tener por sistema el trabajar con realidades. Lo contrario es engañarnos a nosotros mismos y engañar a la Nación.

Como un ejemplo de la influencia que la Economía y las Finanzas tienen sobre la organización militar moderna, podemos citar las grandes dificultades con que luchan actualmente

las naciones que integran el Pacto de las Naciones Unidas del Atlántico Norte (N.A.T.O.), para ponerse de acuerdo sobre el tipo y cantidad de las grandes unidades con que cada una de ellas habrá de contribuir en esa alianza. Mientras las fuerzas norteamericanas resultan ser tremendamente costosas y técnicamente sobreequipadas, los recursos de las naciones europeas son absorbidos por efectivos mucho más débiles.

De lo dicho podemos apreciar cuán elevadas tienen forzosamente que ser las exigencias que en la actualidad se imponen para la preparación de quienes, por sus grados y antecedentes, están destinados a llegar a los más altos cargos y funciones directivas, en las instituciones armadas de la Nación.

La influencia que las autoridades militares superiores pueden y deben ejercer en el desarrollo económico de la Nación, que está tan estrechamente vinculado con el progreso y el perfeccionamiento de las fuerzas armadas, señala la imprescindible necesidad de que ellas tengan una noción clara y precisa de estos grandes aspectos de la Economía.

La Economía Nacional, que no es sólo cuestión de dinero, sino de recursos de todo orden, no puede desarrollarse prescindiendo de las necesidades de la Defensa Nacional. Debe facilitarla, armonizando las necesidades generales del país en tiempo de paz, con las necesidades de una guerra eventual, que ningún país por hoy puede descartar.

Es indispensable que en nosotros esté firmemente arraigado el concepto de que una guerra integral —como lo es la guerra moderna— es, por sobre todas las cosas, una **lucha económica**.

Siendo así, no es posible que al caos que provoca una guerra se le sumen todavía la desorientación y el desorden que provocarían la imprevisión, la improvisación de medidas tomadas al azar, por no haberse pensado, con la serenidad y el método que permiten los tiempos normales de paz, en la transformación completa que la economía nacional sufre al pasar del orden sistemático, calculado y tranquilo propio de la paz, a ese orden

tan anormal que se genera con la guerra, cuando todos los aspectos de la economía se alteran de una manera fundamental.

El tributo que la Nación pagaría con la improvisación sería muy caro y doloroso.

Cuanto más avanzamos en el estudio de estas previsiones, tanto más se nos aclaran dos cuestiones fundamentales: primero, la distancia que media entre nuestra aspiración legítima de perfeccionamiento y la realidad de lo que se tiene y puede hacer en el país, y, segundo, la necesidad de que al orientar a la Economía Nacional en tiempos de paz se tomen debidamente en consideración las exigencias de la Seguridad del Estado.

2. Todo lo que a continuación habrá de expresarse, se refiere al caso hipotético de que en cierto momento la situación creada, aún contra su propia voluntad, obligase al país a realizar el máximo esfuerzo militar, movilizándolo la masa de sus hombres, en edad, unos de tomar las armas y marchar al frente, y otros, de cooperar trabajando en las fábricas, en el campo y diferentes servicios, con el fin de producir lo que en el frente se necesita y de asegurar la vida de la población.

Es evidente que tratándose de una guerra de menores proporciones las exigencias económicas serían mucho más limitadas; tal vez, no se necesitaría mayormente alterar el ritmo de la economía de tiempo de paz.

No está en la propia voluntad determinar de antemano cuál de esos dos casos habrá de ser el más probable. Pero una elemental medida de previsión aconseja prepararse para el peor —el que exige el mayor esfuerzo militar y económico— en la seguridad de que, si se lo logra, tanto más fácilmente se estará en situación de hacer frente al caso de menor importancia.

3. La necesidad imperiosa de tomar medidas de previsión con el fin de preparar a la economía nacional para hacer frente a la eventualidad de una guerra, se puede ver y apreciar hoy, mucho mejor que en el pasado.

A la experiencia que en ese sentido dejó la primera guerra mundial, de 1914-1918, y que con excepción de Alemania pocos

o nadie aprovechó como correspondía, se ha venido después a sumar la experiencia de la última guerra de 1939 a 1945, cuya duración y resultados finales vinieron en definitiva a depender de las posibilidades económicas e industriales de las naciones que intervinieron en la lucha.

No hay duda de que en los resonantes triunfos iniciales y en la gran capacidad de resistencia de los alemanes en la última guerra mucho se debió a una preparación económica que permitió y estimuló el desarrollo de un extraordinario esfuerzo bélico. Alemania ya no se dejó sorprender por aquel terrible bloqueo aliado que le dió un golpe de muerte en 1918. En cambio, en otras partes fueron desastrosas las consecuencias de una movilización económica y financiera hecha a último momento, sin obedecer a un plan, no obstante que desde hacía tiempo a la guerra se la veía venir.

Necesario resulta decir algunas palabras sobre esas consecuencias, porque así se podrá apreciar mejor cuánto más se gana, en todo sentido, siendo previsor. Es cierto que en la guerra se debe estar dispuesto a gastar todo lo que se tiene y hasta empeñarse económicamente comprometiendo el porvenir, pero también lo es que no resulta lo mismo hacerlo marchando a la deriva, sin plan, sin orientación lógica, que hacerlo en base a ideas bien meditadas.

Cuando se compara las medidas que para movilizar sus respectivas economías tomaron las naciones que participaron en la última guerra mundial, se comprueba algo que ya sostenían algunos autores prestigiosos: Que en materia económica y financiera lo esencial es tener un claro sentido de la realidad, para proceder de acuerdo con las posibilidades y necesidades particulares de cada nación. Ocurre con la conducción económica de la guerra algo parecido a lo que pasa con la conducción estratégica: que fuera de unos pocos principios de aplicación universal, que la historia ha consagrado, lo demás es cuestión de saber tomar la mejor resolución que la cruda realidad aconseja. A medida que la economía de guerra ha ido extendiendo sus dominios, hasta llegar a la Nación entera, con sus finanzas, su industria, su técnica, su ciencia y su moral, tanto más es

posible compararla con la conducción estratégica. Y así como para esta última sus fundamentos son **el enemigo, las posibilidades y las necesidades**, también para la conducción económica sus fundamentos son sus propias posibilidades, las necesidades y el enemigo. En último análisis, este es el principio directriz para la conducción general de la guerra y de la política exterior de la Nación. No son fórmulas las que se necesitan, sino preparación y criterio.

Por lo tanto, la misma influencia fundamental que en el orden militar habrá de tener la suerte de encontrar y apoyar a un General capacitado por su preparación y con virtudes para la conducción militar de la guerra, la tendrá también la elección de un buen Ministro de Hacienda y otro de Economía. Serán los grandes puntales de todo el edificio.

Características de la Economía en tiempo de Paz

4. Para explicar con la mayor claridad posible la transformación profunda, la gran conmoción que sufre todo el sistema económico nacional, cuando del estado de paz se pasa al estado de guerra, es indispensable fijar antes nuestras ideas sobre las condiciones en que, en épocas tranquilas, se desarrolla la economía de un país que observa una vida normal, con vistas a lograr los dos objetivos fundamentales que resumen la obra de un buen gobierno: el bienestar de los habitantes y el porvenir de la nación.

Esto podrá naturalmente variar de un país a otro, según el peso de las cargas que para la administración del presente hayan dejado los tiempos del pasado.

Así, por ejemplo, un ordenamiento mejor de la economía y de las finanzas nacionales podrá realizarse allí donde, desde largo tiempo, no se conocen las guerras y los recursos han podido entonces ser destinados a una obra constructiva, que allí donde el recuerdo y el peso de la guerra se conservan aún frescos.

Sin embargo, la historia moderna nos brinda ejemplos en que, no obstante haber vivido en tiempos llamados de paz, una

nación ha tardado más en reponer su economía, sus finanzas desquiciadas por la obra de un mal gobierno, que otra recién salida de una gran guerra, es cierto que con grandes pérdidas en vidas y materiales, pero en la que quedaron elevados valores morales, que le permitieron emprender pronto una gran obra de reconstrucción.

5. En tiempos normales la economía nacional puede ser conducida en la forma que mejor convenga a la voluntad de la propia nación, a las propias necesidades, costumbres y grado de cultura; a la explotación de las riquezas del propio suelo, al progreso que impone la vida en un mundo de relación.

No es exagerado afirmar que a diferencia con la lucha militar, que es esporádica, aún en tiempos de paz se desarrolla una lucha económica permanente, provocada por factores externos que ponen un límite a nuestra voluntad para el trabajo y el comercio, tales como la competencia de industrias extranjeras, las elevadas barreras aduaneras y otros detalles más. Son voluntades, influencias exteriores incontrolables que se oponen a la nuestra. Pero, con todo, el factor determinante del progreso o del retroceso en el desarrollo económico de las naciones está dado, principalmente, por la acción de los gobiernos; la capacidad, las aptitudes morales y sociales de los habitantes para el trabajo; la disponibilidad de medios técnicos y capitales para explotar las riquezas del propio suelo.

Respecto a la influencia de los gobiernos, creemos que en muchos casos las causas de una depresión o crisis económica se imputan, injustamente, a fallas o inconvenientes de un sistema de producción o falta de medios técnicos, siendo que, en realidad, obedecen a errores cometidos en la conducción política del Estado. Así ocurre, por ejemplo, cuando la acción centralizadora del Estado es sin necesidad llevada a límites extremos, o bien, cuando se incurre en gastos públicos exagerados.

6. En tiempos normales es posible condicionar la producción y la distribución o consumo de bienes, procurando mejorar el nivel de vida del pueblo por medio de la explotación cada vez más racional y completa del suelo, así como por el aumento de la expansión industrial, valiéndose del concurso de

la técnica y grandes capitales. En síntesis: es posible utilizar el conjunto de medios disponibles, tierra, trabajo humano, equipo y capital, en forma de obtener la máxima renta nacional, asegurando un gran consumo interno y buenos mercados en el exterior.

Esto traerá como consecuencia directa la formación de una excelente y variada mano de obra, permitirá combatir la desocupación y mejorar las relaciones económicas internacionales.

Pero la finalidad de la economía nacional, en tiempos de paz, no puede concretarse, únicamente, a facilitar la producción, el intercambio comercial y el consumo de todo aquello que permita mejorar el nivel de vida del pueblo. La ciencia económica dejaría de ser una ciencia moderna si ella no facilitase una organización adecuada de la Defensa Nacional, es decir, **de la Seguridad del Estado.**

7. La Seguridad del Estado no consiste solamente en disponer, en tiempo de paz, de un núcleo de fuerzas terrestres, navales y aéreas, así como de una ley de servicio militar obligatorio que permita instruir y tener a mano fuerzas suficientes como para servir de esqueleto a la movilización de una masa en el momento de la guerra, masa cuyas reservas se van formando con los años, en virtud de esa misma ley. El sentido de la seguridad es mucho más amplio y complejo, en primer lugar, por las condiciones técnicas de la organización militar moderna y luego por la situación misma que crea la guerra, en la que concluye por participar la Nación entera, con todo lo que ella tiene, en todos los órdenes de la vida.

No es posible decir que económicamente una nación está preparada para la guerra por el sólo hecho de estar ella en condiciones de realizar grandes gastos. Es incurrir en una confusión lamentable de conceptos. Más que la moneda, influye la capacidad de la nación para producir medios materiales de vida y de lucha.

8. Es indispensable fijar un criterio claro sobre la influencia que la situación financiera del país durante la guerra puede tener sobre los resultados finales de la lucha. A la existen-

cia de ideas arbitrarias a este respecto debemos atribuir la forma tan dispar con que, a veces, se estudian y consideran los gastos que se relacionan con la defensa nacional.

Suelen mencionarse con frecuencia datos como los siguientes: En la época de Napoleón se hablaba en términos de millones; en 1914-18 de miles de millones y en 1939-45 de cifras aún mayores. Mientras en 1870 Alemania gastó en total de 2 a 3 mil millones de marcos, en 1914-18 gastó de 160 a 180 mil millones. Se calcula que en los años 1917-18 los **gastos diarios** de guerra eran de 7 millones y medio de libras en Inglaterra y de 6 en Alemania. En su obra "Finanzas y Guerra", el profesor Dr. Bruno Moll expresa que Hitler reconoció haber gastado 90 mil millones para el rearme alemán, hasta 1939.

Otro dato de interés es el siguiente: En 1936 la renta nacional de Francia era de 30 a 36 mil millones de francos; en 1915 sus gastos de guerra ascendieron a 23 mil millones y en 1917 eran muy superiores a la renta nacional francesa.

Pero lo que no se dice con tanta frecuencia es que en la realidad hasta el bando financieramente más débil fué capaz de obtener fondos para continuar la lucha durante años y que después de terminada la guerra, en 1918, algunas de las naciones vencidas, como Alemania, Austria y Hungría, disponían aún de considerables cantidades de oro que no habían podido emplear.

De lo que se deduce que si el oro en la guerra es mucho, no lo es todo, y que lo que precipita la derrota no es tanto la falta de oro, sino la falta de alimentos, de vestuario, de medicamentos, de materiales, municiones, combustibles y materias primas vitales para continuar la lucha, es decir, **necesidades de carácter económico**. Poco a poco, la lucha va creando necesidades económicas cada vez más agudas, tanto más posibles de soportar cuanto más previsora haya sido la organización de la economía nacional, en tiempo de paz.

Esto fué precisamente, el olvido en que incurrieron los conductores de la guerra, no obstante que ya la guerra ruso-japonesa había puesto de manifiesto que el factor económico

tenía más importancia que el que por lo común se le atribuía en el desarrollo y decisión de las guerras. Esa fué la enseñanza que aprovechó Alemania, para preparar la guerra de 1939-45.

9. Como la economía y las finanzas son cosas inseparables, de lo expresado anteriormente debemos sacar la conclusión de que el problema económico de la Seguridad del Estado, no consiste sólo en gastar, sino y principalmente, en **saber gastar**, en gastar con método; en desarrollar una política económica hábil que contribuya a la instalación de fábricas, usinas, al desarrollo de todas aquellas industrias que se necesitan, tanto en tiempos normales como durante la guerra; a la extracción y explotación de materias primas, de alimentos, carbón, petróleo, hierro, acero, plomo, cinc, cobre, algodón, lana, grasas.

Como se ve, elementos todos que se necesitan para la vida de los pueblos y que crean otras tantas fuentes de trabajo, levantan el nivel de vida y constituyen un factor decisivo para el progreso.

De no producirse esos elementos en el propio suelo, no quedará otro recurso que adquirirlos en el exterior, formando grandes stocks, a completar y renovar durante la guerra misma, cuestión muy aleatoria, realizable a veces a costa de grandes compromisos y en la mayoría de los casos totalmente irrealizable, por lo cual ella constituye el punto más débil de la seguridad del estado.

Un ejemplo muy interesante que en ese sentido se puede mencionar, es el de Alemania. Sabido es que ella perdió la guerra de 1914-18 por falta de alimentos, que necesitaba importar en grandes cantidades. Pues bien, en vísperas de la última guerra, en 1938, ella llegó a producir del 98 al 100 por ciento de todo el trigo, cebada, centeno, habas, patatas, azúcar, carne (excepto cerdo) y leche que necesitaba; jamón y hortalizas, del 90 al 97 por ciento; carne de cerdo y frutas del 80 al 90 por ciento; aves y huevos del 70 al 79 por ciento; pescado, del 60 al 70; grasas del 50 al 59 y legumbres del 40 al 49. Con celulosa extraída de las maderas se hicieron tejidos. En 1938 se produjeron en Alemania 4 millones de litros de petróleo sintético.

10. En la realización de un plan de defensa nacional hay algo que es superior al dinero: **el tiempo**. Es obra de largo aliento, en que es forzoso ir por etapas, pero que fatalmente deben ser cumplidas. Son intereses generales de la Nación comunes a todos los partidos políticos.

Un elevado sentido de la seguridad nacional hace que se procuren producir en el país ciertos artículos que, desde un punto de vista puramente económico, resultaría más ventajoso adquirir en el extranjero, como ocurre con ciertos combustibles, el caucho, los motores, el material de transporte, etc., pues en el caso de un conflicto exterior el país puede verse privado de ellos, aún siendo neutral.

Consideramos que con las ideas expuestas queda suficientemente demostrada la imperiosa necesidad de que en el planteamiento y en el desarrollo de la economía nacional, en tiempo de paz, no deben faltar medidas tendientes a facilitar la Seguridad del Estado o Defensa Nacional. Más adelante trataremos a este aspecto de la economía con mayor detenimiento, pues él constituye la parte principal del presente estudio.

11. Continuando con la consideración de las características de la economía nacional, en tiempo de paz, llegamos a la **circulación monetaria**.

Salvo casos muy especiales, en tiempos normales es posible arbitrar medidas para combatir la **inflación**, por todos los grandes males que ella acarrea, principalmente el alza de los precios de las mercaderías y servicios, que provoca un aumento del costo de la vida, de los salarios y sueldos, lo cual, a su vez, es por lo general acompañado por agitaciones sociales que se originan en la masa de obreros y empleados. Estos movimientos pueden repetirse con frecuencia y llegar a ser graves, sobre todo, si con el tiempo se cae en el círculo infernal de una inflación incontenible que degenera en una carrera, entre el alza de los precios, los sueldos y los salarios.

Si los gobiernos no incurren en graves errores políticos que muchas veces se los pretende justificar o disimular con causas

económicas, y, en cambio, se resuelve proceder con toda la decisión y urgencia que esas graves circunstancias imponen, ellos estarán en condiciones de evitar o, por lo menos, de atenuar la inflación. Con ese fin, se disminuirán los **gastos de la administración pública**; se combatirá con energía todo lo que contribuye a provocar y aumentar artificialmente el desarrollo del **alza** y con él el fuerte aumento de la moneda circulante, así como la concesión de **créditos**; se modificará convenientemente el **régimen de los impuestos**, gravando de una manera racional a la clase rentista y a la clase productora, sin incurrir en parcialidades criticables; hasta se establecerá un apropiado **control de cambio**, en caso de que la **balanza comercial** de pagos fuera desfavorable y escaseasen el **oro** y las **divisas extranjeras**. Los gobiernos no deben caer en el error de contraer fuertes **deudas** o de hacer **gastos enormes**, sin tener en cuenta el estado financiero del país.

Desde luego, nos referimos a los aumentos excesivos y no a esos aumentos inofensivos de la moneda y del crédito, que muchas veces se justifican y no se pueden evitar.

12. En tiempos normales es posible condicionar una **política bancaria**, tanto monetaria como crediticia, que facilite el desarrollo económico, siguiendo la orientación que más necesita el país; que promueva el nacimiento de **nuevas industrias** y que mejore el estado de las existentes.

Especialmente si el país tiene en su suelo riquezas naturales y si por el estado general de su desarrollo ofrece un amplio campo para la explotación de industrias y servicios, con una política hábil se conseguirá **atraer grandes capitales extranjeros**, estimulándolos y, a la vez, **vigilándolos**, con una **legislación apropiada**.

Para colocar el exceso de la producción nacional e importar lo que se necesita, es indispensable que el país disponga de **buenos mercados** en el exterior. Tal es uno de los objetivos más importantes que persigue la conducción política del Estado.

Es esta una cuestión que por su naturaleza es delicada y aleatoria, pues en ello influyen algunos factores imponderables.

Con el tiempo se suele crear un orden de relaciones que, si bien favorece cierto aspecto de la economía nacional, puede perjudicar a otro. Todo se reduce a medir el pro y el contra.

13. Desde el punto de vista de la Seguridad del Estado, interesan especialmente las relaciones económicas con naciones que nos pueden proveer de materias y materiales de valor estratégico y que son dueñas del dominio del mar, pero sin que por esa consideración debamos sufrir un estrangulamiento económico, ni atentar contra la soberanía Nacional.

14. Finalmente, los tiempos normales se prestan para establecer una **Legislación de Trabajo** que se adapte a las características sociales y económicas de la Nación, asegurando el buen sentido y la estabilidad de las relaciones, entre los elementos que intervienen en la producción.

Características de la economía en tiempos de guerra.

15. Las condiciones que en los tiempos normales de paz son tenidas en vista por los gobiernos para conducir la economía, sufren una **alteración profunda cuando se pasa al estado de guerra.**

Ya no se trata de esas crisis esporádicas, que aun mismo en los tiempos normales se producen, sea por la repercusión que en la economía nacional tienen fenómenos políticos y financieros ocurridos en países estrechamente vinculados con ella, o bien por errores cometidos en la conducción de la propia economía.

Cuando la nación pasa al estado de guerra su economía es sacudida por una verdadera conmoción, originada por las nuevas y urgentes exigencias que la lucha crea, obligando a apartarse de las normas de conducta corriente. Es un cambio brusco que es probable provoque la desorientación y hasta el pánico, tanto más si la guerra nos toma de sorpresa, sin tener experiencia alguna y, **sobre todo, sin haber previsto estas contingencias desde el tiempo de paz.**

Los historiadores concuerdan en la serenidad con que la población alemana recibió la noticia de la declaración de gue-

rra en 1914-18 y también en 1939; se trataba de un pueblo que venía siendo preparado para esta emergencia.

Desde luego que la economía dependerá de las magnitudes de la guerra, pues no es lo mismo intervenir en ella contribuyendo con una fuerza reducida, que afrontar la lucha en el territorio nacional, con una gran masa armada y con la nación entera.

La perturbación económica será mayor cuanto mayor sea la duración de la guerra. La experiencia aconseja estar preparado para una guerra de larga duración.

A la insospechada duración que para Alemania tuvo la lucha de 1914-18 se debió en gran parte la causa de su derrota. Esta experiencia le sirvió, después, para mejorar la preparación económica de la última guerra (1939-45).

16. Nada podrá influir más en los resultados de la conducción económica y financiera de la Nación durante la guerra que **la personalidad de las autoridades superiores que con ese fin se designen, así como la preparación especializada de los organismos que habrán de secundarles.**

Se podría citar ejemplos para demostrar los obstáculos que la incompetencia de los encargados de intervenir en la economía y finanzas nacionales crea a la conducción superior de la guerra. En algunas de las naciones beligerantes, esos inconvenientes llegaron hasta paralizar operaciones militares que prometían el mejor de los éxitos y terminaron debilitando prematuramente la capacidad de resistencia para continuar la lucha.

Buenos quizá para los problemas de épocas tranquilas, esos funcionarios no comprendían la naturaleza particular de los problemas que creaba la guerra. Señal evidente de que no estaban instruídos para esa emergencia, como correspondía.

En cambio, hay ejemplos de autoridades económicas y financieras que supieron secundar admirablemente los propósitos de la conducción suprema, descargándola de una serie de enormes preocupaciones, en circunstancias tan difíciles. Conocían la historia de la Economía de Guerra y habían asimilado sus enseñanzas.

Es fundamental que, además de una vasta preparación especializada en materia de economía, industria, finanzas, etc., las personas destinadas a esos cargos superiores, así como los que habrán de auxiliarlas integrando lo que bien se puede llamar su estado mayor respectivo, económico, financiero e industrial, según la rama de que se trate, dominen las necesidades vitales, tanto de las fuerzas armadas como las de la población; las posibilidades de la producción y las posibilidades financieras; en pocas palabras, **tener un completo dominio sobre los recursos** de la Nación. Es este dominio el que permitirá condicionar la producción del país a las necesidades de la guerra y establecer normas sobre el racionamiento de materias primas y alimentos que será más adecuado.

Hacer la guerra en los tiempos modernos es, desde el punto de vista económico, una cuestión del dominio de los recursos. Esto no ocurría en forma tan completa en la primera mitad del siglo XIX y mucho menos en épocas anteriores, por las dimensiones muy inferiores de las luchas, en todo sentido.

17. Tanto mayor habrá de resultar la necesidad de confiar la dirección de la economía y de las finanzas durante la guerra a personalidades de reconocida preparación y de gran iniciativa, cuanto más exista la probabilidad de que se opere **un cambio radical en las relaciones internacionales que estructuran el comercio, regulan el desarrollo de la economía y de las finanzas.**

En ese sentido, resulta instructivo mencionar el caso de que antes de la guerra de 1914, Alemania era el mejor cliente de Rusia, Noruega, Holanda, Bélgica, Suiza, Italia y Austria Hungría; ocupaba el segundo lugar en las compras a Gran Bretaña, Suecia, Dinamarca; el tercero en las compras a Francia. Ella era la más fuerte exportadora para **Rusia, Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Suiza, Italia, A. Hungría, Rumania y Bulgaria;** y ocupaba el segundo lugar en las exportaciones a Gran Bretaña, Bélgica y Francia. No se trataba sólo de mercaderías, sino también de capitales (1).

(1) Citado por John M. Keynes, en su obra "Las consecuencias Económicas de la Paz", traducido del inglés por Paul Frank, París 1920.

Sin embargo, este panorama de la realidad económica alemana, que con la guerra cambió por completo, creando una situación difícil, parece que no fué bien contemplado por los directores de la economía alemana en la primera guerra mundial, pues de lo contrario las previsiones se hubieran extremado.

18. Se está igualmente obligado a considerar en tiempo de paz la situación que sorpresivamente se le podría crear al país, en caso de que sus principales centros de producción y de comunicaciones fueren sometidos a un **bombardeo aéreo**, como también, si el país se viese aislado del exterior, por perder sus **comunicaciones marítimas normales**.

Está fuera de discusión las posibilidades efectivas y crecientes de bombardeos aéreos sorpresivos, con gran radio de acción y de suma potencia.

Sin embargo, conviene recordar la gran sorpresa de los aliados en la última guerra cuando, a pesar de los miles de toneladas de bombas lanzadas sobre Alemania, debieron reconocer al final que las principales industrias, especialmente de aeronáutica, estaban lejos de haber sido anuladas. Esto se debió a sabias medidas de descentralización o descongestión industrial. Lo mismo ocurrió en Rusia, cuando consiguió salvar muchas de sus fuentes industriales, desplazándolas al otro lado de los Urales.

En cuanto a la situación que al país le podrá traer su aislamiento por perder sus comunicaciones marítimas habituales, es indudable que de ello podrá surgir una gran cantidad de serios problemas, así como previsiones fundamentales, por ejemplo: la suspensión de las exportaciones de materias alimenticias y de materias primas, a partir de un momento determinado para aumentar las propias existencias; acelerar, en tiempos aún tranquilos, la formación de stocks de materias primas y materiales traídos del extranjero, etc.

19. **La creación de una Dirección Superior de la Economía o Ministerio de la Economía**, como organismo superior encargado de centralizar la conducción económica de la nación durante la guerra, tendrá una importancia decisiva. Con nombres

iguales o más o menos parecidos lo tuvieron las principales naciones que intervinieron en la última guerra (1939-45). Durante la primera (1914-18) ellas se vieron impelidas a crearlo en el transcurso mismo de la guerra, obligadas por la situación creada.

Como hasta aquí se ha podido y más adelante se lo podrá apreciar aún mejor, la naturaleza de los problemas económicos y financieros que la guerra origina difiere tan fundamentalmente de la de los tiempos normales, que no sería razonable suponer que los mismos ministerios de paz podrán resolverlos, continuando sin más en sus tareas, tal como ellos estaban organizados.

Las tres principales funciones de la Dirección Superior de la Economía deberán ser: a) elaborar el **plan de necesidades**; b) **coordinar los elementos productores** que existen en el país, promoviendo la creación de los que siendo imprescindibles durante la guerra no existen y la modificación de los que existiendo resultan insuficientes; c) establecer el **plan de trabajos** a realizar y vigilar su cumplimiento (1).

En síntesis: A la inversa de lo que ocurre en los tiempos normales de paz, adoptar durante la guerra una **economía planificada**, que tenga en vista un bajo nivel de consumo de la población civil y la máxima producción de material de guerra así como de elementos de la más variada especie.

Totalmente a la inversa de lo que debe ocurrir con la economía liberal de los tiempos normales, en la que predominan el derecho, las costumbres y la libertad, **la economía de guerra debe estar subordinada a la política**: ella es de naturaleza distinta, presupone una distinta organización y un distinto funcionamiento. Fácil resulta imaginar, pues, cuán difícil será pasar de una situación a otra, en un país en el que se ha vivido un largo período de paz.

La necesidad de obtener imperiosamente y en determinado momento lo que se necesita para la defensa nacional, justifica

(1) Es esta la opinión de Luis Olariaga, Catedrático de la Universidad Central de Madrid, dada a conocer en un estudio titulado "Economía y Hacienda", publicado por la revista "Moneda y Crédito", Madrid 1942.

durante la guerra la **intervención directa del Estado en la economía**, en forma que en tiempo de paz sería condenable. **El tiempo y la previsión** son factores dominantes.

El prestigio, la serenidad y la capacidad de los gobernantes para hacer un uso discrecional de sus facultades, así como la buena disposición y disciplina de los gobernados, facilitarán enormemente la tarea de la conducción económica.

Si durante la guerra última fué posible en los EE. UU. conservar algo de las formas liberales de la economía de tiempo de paz, ello se debió, más que nada, a las condiciones tan particulares en que esa nación debió hacer la guerra, alejada del teatro principal de operaciones, disponiendo de tiempo, tranquilidad y de un extraordinario potencial económico, financiero, industrial y técnico. Con seguridad, otro hubiera sido el cuadro de encontrarse el territorio norteamericano más próximo a Alemania.

20. Si en tiempos normales es dable precaverse oportunamente contra los graves **peligros de la inflación monetaria**, en tiempos de guerra ocurre lo contrario, no porque no se pueden tomar medidas, y si es necesario drásticas, sino por la fuerza misma de los acontecimientos, de las necesidades apremiantes y de las circunstancias tan variables que la guerra crea a cada momento.

Como bien es sabido, la inflación se origina por la falta cada vez mayor de mercaderías y por el aumento creciente de la circulación monetaria que ocasiona la disminución de su valor adquisitivo. **Gran demanda, pocos artículos, alza de los precios y de los salarios.**

En tiempos de guerra el sistema de la oferta y la demanda para el consumo interno queda suspendido; **se deben fijar precios**, pues sino la situación de la clase trabajadora sería muy difícil.

Con la mayor duración de la guerra, mayores habrán de ser los peligros de la inflación, pudiendo llegar a un momento en que con ella se mate a la moral financiera con que el país

procura animar la producción y mantener el espíritu de lucha de sus habitantes.

La guerra es aprovechada por los especuladores sin alma para realizar grandes negocios; surge el "mercado negro".

En consecuencia, para atacar el mal en sus raíces es indispensable **proceder con toda energía**, desde el primer momento, encarando a los hechos tal como se presentan en la realidad, sin sujetarse a esquemas o regla alguna, pues nunca como en la guerra la ciencia financiera deja de ser una ciencia capacitada para proporcionar reglas fijas, tal como los desearía el ideal científico y teórico.

En ese sentido, nos parecen lógicas y aconsejables las medidas siguientes:

- a) **Implantación rigurosa del racionamiento**, tanto de alimentos como de materias primas;
- b) **intervención oficial del Estado** en las fuerzas productivas de artículos de consumo;
- c) **impedir el alza artificial de los precios**, interviniendo el Estado en los beneficios de todas clase de empresas, para que el interés de las mismas no sobrepase un límite determinado;
- d) **restricción del crédito**, limitándolo a las industrias que se relacionan con la guerra.

Al impedir el crecimiento desusado de la cantidad de moneda esas medidas fortalecerán la confianza del pueblo en el poder adquisitivo del dinero.

21. Como puede observarse, durante la guerra el Estado se convierte en un celoso administrador de los recursos, teniendo en vista un solo fin: **augmentar la capacidad de resistencia para la lucha.**

Refiriéndose a la primera guerra mundial, Paul Einzig hace notar que, prácticamente, fué Gran Bretaña el único país beligerante que hizo esfuerzos serios para contrarrestar el crecimiento indebido del poder adquisitivo y la inflación de las ga-

nancias durante la guerra. El impuesto sobre las ventas aumentó, hasta llegar a ser un múltiplo de lo que era antes de la guerra y, además, se introdujeron nuevas formas de impuestos directos, tales como el Corporation Profit Tax (Impuestos sobre el beneficio de entidades colectivas) y el Excess Profit Duty (impuestos sobre el superprovecho).

En cambio, Alemania se contentó con detener el aumento de la emisión de billetes (1).

Parece ser que esta misma fué la norma de conducta observada en Alemania durante la última guerra, por el famoso Doctor Schacht y su Estado Mayor financiero; lo esencial de su arte consistió en el mantenimiento rígido del principio sano de restringir la circulación de billetes, resistiendo enérgicamente las fuertes presiones y ataques de que fué objeto, procedentes de una gran parte de los círculos productores y comerciantes (2).

Contribuye poderosamente a la inflación la emisión de **bonos del tesoro** a que el Estado, por falta de moneda corriente, se ve obligado a recurrir para pagar las deudas internas que contrae con los productores de materiales de guerra, de alimentos, etc., que trabajan para el país. Esta deuda crece constantemente con la mayor duración de la guerra. **La situación se va haciendo más crítica**, pues el país se ve en la necesidad de producir cada vez nuevas cantidades de materiales y, en lo posible, cada vez más perfeccionados.

En esas circunstancias dramáticas, en que se juega su existencia, al Estado le es indispensable mantener a toda costa la capacidad de sus productores, para lo cual les acuerda **créditos internos**. Lo que en tiempo de paz puede ser considerado anti-económico, en tiempo de guerra es económico.

Bien se comprende que si no se ha conseguido bloquear a tiempo a los capitales extranjeros invertidos en la industria del país, impidiéndoles su fuga o expatriación, la situación inflacionista del país empeorará.

(1) Paúl Einzig, "La Guerra Económica", traducción del Inglés por Raúl Salinas Lozano. México 1941.

(2) "Finanzas y Guerra", por el profesor alemán Bruno Moll, Lima 1941

En tales condiciones, si la inflación sigue su curso corriente puede hasta llegar un momento en que se quebrante la moral económica y financiera de la nación. Es que en tiempo de guerra se vive en un permanente consumo de capital.

Para demostrar con algunos ejemplos las proporciones a que se puede llegar con la inflación, citaremos los siguientes, referidos a la primera guerra mundial.

La circulación de billetes había aumentado en Alemania de tres mil millones, en julio de 1914, a veintidos mil millones de marcos, en diciembre de 1918.

En Francia de seis mil setecientos millones de francos papel, en julio de 1914, a treinta mil millones de francos, en diciembre de 1918.

La suma de los bonos del tesoro emitida en Alemania se elevó a ciento cincuenta y dos mil millones, a fin de 1920; a un millón cuatrocientos noventa y cinco mil millones, a fines de 1922; a veintidós millones de millones en julio de 1923 y a ciento noventa y un trillones a fines de este año. La depreciación completa fué el reflejo de la depreciación de los billetes, que sumaron la cantidad de cuatrocientos noventa y seis trillones.

Remarcaremos que la guerra había terminado en 1918 y que la depreciación completa de la moneda ocurrió cinco años después, en 1923, en los llamados **tiempos de paz**.

En Francia la deuda flotante ascendió, en 1925, a noventa y nueve mil millones de francos papel. Recién en 1923, es decir, cinco años después de terminada la guerra, se consiguió estabilizar el valor del franco, por la acción de Poincaré; pero puede decirse que, hasta poco antes de iniciarse la segunda guerra mundial, Francia aún no se había repuesto de las consecuencias financieras de la primera guerra (1).

Sin embargo, Francia había sido la nación vencedora y Alemania la vencida.

(1) Las cifras han sido tomadas de la obra ya citada del Dr. Bruno Moll, páginas 126 y 127.

22. Por lo que se refiere al pago de las **deudas con el exterior**, por compras de materiales y materias primas indispensables para la guerra, resulta evidente que en ello influye de una manera decisiva el hecho que la Nación pueda contar con aliados o con neutrales que quieran y puedan ayudarla. Independientemente de esto influyen las **reservas de oro y de divisas**, de que la Nación disponga en el momento de la guerra.

Francia y Alemania ofrecen dos ejemplos notables, tanto en la primera como en la última guerra mundial.

Francia pudo, al principio de la primera guerra, pagar a EE. UU. y a Gran Bretaña con oro y divisas; luego le fueron concedidos créditos por las compras que hacía y, finalmente, muchas de sus deudas fueron olvidadas. Con todo, a fines de 1918 su deuda externa se elevaba a veintinueve mil millones de francos.

Como es bien sabido, en la segunda guerra mundial Estados Unidos de Norte América hizo sentir todo el peso de su enorme potencial económico y financiero. Fué en virtud de la "Ley de Préstamos y Arriendos" que esa nación, hasta el 30 de septiembre de 1946, facilitó préstamos por valor de 50.690 millones de dólares. Tales préstamos, que en realidad fueron una ayuda pues no se exigía su devolución, fueron hechos en forma de equipos militares, productos petrolíferos, material industrial y productos manufacturados, productos alimenticios, etc. Además de la ley mencionada, el 3 de abril de 1948 fué sancionado en los EE. UU. el Plan Marshall, que facilitó enormemente la reconstrucción económica de las naciones aliadas, destruídas por la guerra.

Ya se ha expresado que al final de la primera guerra mundial Alemania y Hungría tenían oro disponible, pero que económicamente estaban terminadas por faltarle todo lo que se necesita para vivir, producir y combatir.

Al comenzar la última guerra Alemania no tuvo las mismas necesidades de Francia. El cuadro de la situación económica para ambas naciones fué por completo distinto. **El móvil de las ideas totalitarias de Hitler, fué crear, ya en tiempo de paz, una verdadera economía de guerra, que no consistió**

simplemente en la producción de armamentos y materiales de guerra, sino en la más completa preparación industrial y técnica de la Nación entera, para una guerra en que ella quedaría aislada, librada a sus propios recursos, con el dominio del mar en manos de sus adversarios. Es decir, un sistema que no hubiera podido aplicarse en una economía liberal de tiempo de paz, como practicaba Francia y como practicaban los países a régimen democrático de gobierno. En cierto momento se intentó hacer en Inglaterra algo parecido a lo de Alemania y ello provocó una gran oposición.

Francia movilizó su economía en el momento mismo de la guerra.

Italia siguió el ejemplo de Alemania. Fué en ese intenso período de preparación cuando Mussolini libró lo que dió en llamarse **la batalla del trigo**, consiguiendo aumentar en un 50 % el rendimiento por hectárea.

En las páginas anteriores hemos referido todo lo que Alemania hizo en el período de paz anterior a la guerra, especialmente en materia de combustible, materias primas y alimentos. Italia mejoró notablemente su situación, en cuanto a producción de artículos alimenticios.

A pesar de su gran esfuerzo, Alemania no consiguió una independencia económica completa. Necesitó extender la guerra a Suecia por el hierro y a Rumania por el petróleo.

Cuando se domina **el mar**, como ocurría con los aliados, la probabilidad de encontrar mercados proveedores, aún durante la guerra misma, es mucho mayor.

En la lucha por **falta de oro y de divisas** Alemania ideó con éxito el sistema del **trueque**, consiguiendo importar materias primas que le hacían falta para la industria de guerra y la alimentación de su pueblo, a cambio, sobre todo, de productos químicos alemanes que eran famosos.

A propósito de lo que del trueque se puede esperar, es útil reproducir las siguientes palabras del profesor alemán Moll, en su obra ya citada: "el trueque fué una consecuencia

de la crisis económica de Alemania, pero jamás el recurso en una situación económica favorable”.

Cada día más el oro demuestra ser, hoy por hoy, la medida o medio que mejor permite mantener el equilibrio en los sistemas monetarios del mundo. Por lo tanto, los países que en el momento de la guerra disponen de una fuerte reserva de oro y de divisas extranjeras, contarán con un gran medio de defensa, siempre que el adversario les dé tiempo para emplearlo. Preferible al oro es la disponibilidad efectiva de materiales y víveres.

23. Sin duda alguna, el problema más difícil e importante de la economía de guerra es el de la **organización industrial**.

Al referirnos anteriormente a las tres funciones principales de la Dirección Superior de la Economía hemos dado un cuadro que permite formarse una idea clara sobre la magnitud de esta tarea. Sin embargo, consideramos indispensable agregar algo más.

Se trata, en síntesis, de cambiar la estructura industrial existente en tiempo de paz, para pasar de una organización liberal a una organización autárquica, centralizada, dirigida por el Estado, con el fin de aprovechar al máximo la capacidad productiva del país para la defensa nacional. **El interés personal de los productores debe quedar subordinado al interés del Estado.**

Este interés supremo exigirá: **intensificar** el trabajo y rendimiento de aquellos establecimientos industriales que producen elementos directamente útiles para la guerra; **modificar** la producción de algunos establecimientos, sacrificando, si es necesario, la calidad de sus artículos, en beneficio de otros inferiores, pero aprovechables y producidos con más facilidad y en mayor cantidad; **transformar** la producción de ciertos establecimientos, orientándola hacia nuevos elementos, más indispensables, o para cooperar en la producción de ciertos elementos que pueden faltar a otras fabricaciones de guerra, como ocurre con la aeronáutica y la industria automotor.

No puede decirse teóricamente a cuál rama de la industria se aplicará uno u otro de los criterios expuestos; en general,

ellos serán aplicados a cualquiera: tanto a materiales de guerra, como a equipos, vestuarios, artículos de sanidad y de alimentación.

La base para establecer un plan racional de trabajo será un conocimiento exacto de las necesidades de las fuerzas armadas y de la población, y un inventario o **estadística** muy perfeccionada de las existencias y posibilidades.

Para las dos actividades será esencial la más estrecha cooperación de las autoridades civiles con las militares.

24. **La organización administrativa superior** para encarar estos estudios y trabajos tendrá **importancia decisiva**, no sólo en cuanto se refiere a su división interna, sino también en cuanto a la capacidad de las personas que la integren. En esto no hay esquemas; más aún, lo que en una nación puede resultar útil en otra puede ser inapropiado.

La experiencia aconseja reunir los establecimientos o empresas industriales en dos grandes grupos; el primero, constituido por los establecimientos que producen materiales o elementos de consumo; el segundo, por los que producen máquinas o herramientas que los primeros necesitan para su trabajo.

Y, además, dentro del primer grupo, organizar las empresas por ramas industriales.

Esta organización facilita la ejecución de los planes de trabajo, su vigilancia, la distribución de las tareas y de las materias primas, así como las transformaciones eventuales a realizar.

La organización cooperativa facilitó en grado sumo la tarea de la producción industrial, tanto en Alemania como en Italia, aunque se ignora cuál fué la organización en detalle de la industria alemana, para ir lanzando cantidades cada vez mayores de materiales más perfeccionados (1).

25. Para cumplir su misión, el organismo superior que tenga a su cargo la dirección de la economía durante la guerra necesita la más amplia **cooperación científica y técnica**, de todos los institutos del país.

(1) "Economía y Hacienda de Guerra", por Luis Olariaga, Catedrático de la Universidad Central de Madrid, estudio ya citado.

Sería muy largo hacer la historia de lo que esa cooperación científica y técnica les valió durante la última guerra a Alemania, Inglaterra y Estados Unidos de Norte América, en todas las ramas de la producción.

No siempre el resultado de un invento fué obra de un hombre; por lo común, fué el resultado de un trabajo paciente e intenso de **investigación científica y tecnológica**.

Resultará tanto más necesario el empleo de **substitutos** de ciertos materiales y materias primas, cuanto más deban restringirse en el país los elementos originales por falta de importación u otras razones. Será ésta una de las más importantes manifestaciones de la capacidad inventiva y espíritu de iniciativa de los hombres de ciencia, técnicos e industriales, en su lucha contra las necesidades.

La historia de las dos últimas guerras contiene hermosos ejemplos en ese sentido, así como de las grandes restricciones que en muchos países se impusieron para limitar el empleo de materias, como el hierro y el algodón, por ejemplo, que son vitales para la defensa nacional. Ya en 1938 se implantó en el Japón una severa disciplina, en ese sentido. Existió allí un verdadero dictador económico que disponía de una policía especial.

26. De capital importancia será no subestimar la cantidad y aptitudes de los hombres que desde el primer momento se deberá movilizar como **fuerza de trabajo, a disposición de las diferentes ramas de la economía de guerra** (industrias, bancos, comercio, etc., etc.).

Con el perfeccionamiento técnico de la organización militar, el frente de lucha ha llegado a depender del interior del país en una forma mucho más estrecha que en el pasado; los materiales y armamentos son más numerosos y perfeccionados; se debe estar en condiciones de producirlos, repararlos y reemplazarlos en las **cantidades** y en la **oportunidad** que corresponden, para que las fuerzas terrestres, aéreas y navales no vean disminuir su capacidad combativa, en momento alguno de la campaña.

Hasta en la primera guerra mundial esto fué contemplado con otro criterio; todo se subordinó al interés de que los mejo-

res hombres, cualquiera fuese su especialidad u oficio, integrasen las filas de las fuerzas en campaña. La realidad demostró el error, pues al poco tiempo una cantidad elevada de movilizados debió ser devuelta por el Ejército, al interior del país, para ser reintegrada a la industria, como fuerza de trabajo.

Podrá tenerse una idea de la cantidad de hombres en edad militar que absorbió la economía de guerra, diciendo que de 11 millones y de 8 millones y medio que en total Alemania y Francia movilizaron respectivamente, durante la última guerra, la cuarta parte quedó en la industria. A esta cantidad debe agregarse el personal que, sin estar en edad militar, lo hizo voluntariamente, la mano de obra extranjera y la mano de obra femenina.

27. La selección del personal a movilizar para la economía de guerra deberá ser prevista con el mayor cuidado por las autoridades militares que tienen funciones territoriales.

No es posible ni conveniente dejar librado el reclutamiento de la mano de obra necesaria a las fabricaciones de guerra a las improvisaciones, a la idiosincracia personal de los hombres, a las influencias políticas o a cualquier otra consideración o influencia. La capacidad y las aptitudes de cada hombre son las que decidirán.

28. Finalmente, para cerrar este capítulo, habremos de referirnos al **problema social**, principalmente en lo que se refiere al movimiento que el pasaje del país a una economía de guerra puede originar en las masas, cuando por la situación ya no será posible hablar al pueblo de mejorar su nivel de vida como en los tiempos prósperos, sino tan sólo de soportar grandes sacrificios y pobreza; cuando el derecho privado debe ceder en absoluto ante el derecho público.

Antes que nada, digamos que a pesar de los esfuerzos que en todas partes se hicieron para estimular el trabajo, mediante salarios apropiados, muy rara fué la nación beligerante que durante las dos últimas grandes guerras consiguió salvarse de esas agitaciones sociales, aunque en grados diferentes. Aún en Alemania, donde el pueblo era por tradición disciplinado, se re-

gistraron huelgas durante la última guerra y, sabido es, que precisamente fué la presión de las masas trabajadoras la que inició la descomposición popular que precipitó la derrota de Alemania, en la primera Guerra Mundial.

En cuanto a Gran Bretaña se recuerda las resistencias de las "Trade Unions" que fué necesario vencer.

El estudio de las causas que pueden influir para provocar un caos social durante la guerra, permite concretarlas en la forma siguiente: la mayor o menor popularidad de la lucha; la forma en que la masa comprende la justicia de la causa nacional que se defiende y la firmeza de los sentimientos con que ella está resuelta a mantenerla. La situación económica creada, sobre todo en lo que atañe a los artículos esenciales para la vida. El espíritu de justicia con que el gobierno distribuye las cargas de la guerra, entre los que combaten en el frente y los que trabajan en el interior, entre rentistas y trabajadores, ricos y pobres. La duración de la lucha; las esperanzas de una victoria o el desaliento de las derrotas; las perspectivas de paz.

CAPITULO II

29. Después de haber concretado las diferencias fundamentales que existen entre la economía de los tiempos de paz normales y la economía de guerra, se puede sacar una conclusión de capital importancia: **El eventual pasaje a la economía de guerra debe ser preparado en tiempo de paz.**

Si se deja todo para el último momento, es decir, para cuando la guerra estalle, la confusión será enorme, con el agravante de que pueden ser olvidadas cuestiones vitales para la defensa nacional.

Hablar de **alistamiento de la Nación para la guerra** es hablar de preparación de las fuerzas armadas y a la vez, de **preparación de la economía.**

Hasta los tiempos de la primera guerra mundial la preocupación de las autoridades responsables de la defensa nacio-

nal se concentraba, casi por completo, en la más rápida movilización y concentración de sus fuerzas en la frontera; no había una mayor preocupación por la economía.

Pero, bien pronto, se hicieron sentir las consecuencias desgraciadas de la imprevisión económica y hasta puede decirse que ella influía en la inflación monetaria, por el despilfarro en gastos que pudieron ser mucho más económicos y en ciertos casos evitados, de haber sido previstos y estudiados con anticipación, con el agravante de que, a pesar de lo que se gastó faltaron artículos indispensables.

Especialmente en cuanto se refiere a la producción de materiales de guerra y de alimentos, que son los dos renglones más importantes de la economía, en los tiempos modernos **la movilización de las fuerzas armadas es inseparable de la movilización económica.**

En la época actual, de las fuerzas aéreas y de las fuerzas mecanizadas, capaces de dar golpes rápidos y potentes, el éxito de la acción militar se esté ya en el ataque o en la defensa, depende de la oportunidad para actuar y de la eficiencia de la maquinaria militar, lo que, a su vez, dependerá de la producción industrial. **La sorpresa y la potencia** son las características de la acción moderna; se debe estar preparado para ello.

Esto habrá de ser tanto más necesario allí donde, por razones de economía en los presupuestos, se hayan mantenido en tiempo de paz efectivos por demás reducidos, con la esperanza de poderlos aumentar considerablemente en el momento de la guerra, pero sin pensar seriamente en los problemas que la industria deberá resolver, para producir los materiales dentro de plazos determinados.

Problemas como éste, que comprometen la defensa de la Nación, deben **descansar sobre bases muy sólidas y seguras**, como es el disponer de una industria de guerra que se mantenga en un elevado pie de preparación.

30. Pese a estos razonamientos que hacemos para demostrar la necesidad de la preparación económica, este pro-

blema es mucho más complejo de lo que a primera vista parece. Ya hemos citado el caso del fracaso que sufrió en Gran Bretaña un intento para comenzar la preparación económica, muy poco antes de iniciarse la última guerra. El pueblo inglés, con ese sentido liberal tan suyo que tiene de la economía en tiempos normales, no se resignaba a aceptar un régimen que en algo pudiese parecerse al que Hitler venía aplicando para el rearme del pueblo alemán, desde 1938, cuando, prácticamente sometió a la nación alemana a una verdadera dictadura económica.

Pero, después de la última guerra, en que ha quedado demostrada la influencia decisiva de la economía para movilizar el potencial de lucha de la nación, cualquier duda respecto a la necesidad de que exista un período de preparación, ha desaparecido. Lo cual en forma alguna significa hacer lo que Hitler hizo.

Basta leer la actual Ley de Seguridad de la Nación, de los Estados Unidos, para convencerse de que a pesar de su enorme potencial industrial técnico y financiero, así como de las ideas liberales que imperan, nada habrá de quedar allí librado a la improvisación.

Con justa razón se piensa que, por sobre todas las cosas, una guerra futura habrá de ser una **guerra económica** y que las circunstancias no habrán de permitirle a los EE. UU. movilizar en el futuro ese enorme potencial, con la tranquilidad y el tiempo de que pudo disponer en la última guerra, a la que se fué, como es sabido, sin un plan previo.

Noticias proporcionadas por quienes lo han visto, nos dice que, por ejemplo, las casas Ford y General Motors poseen los modelos y demás antecedentes para transformar su fabricación normal, entrando a producir tanques, en cuanto el gobierno lo decida.

Era lo que Alemania hacía con Krupp, por ejemplo, desde antes de 1914-18.

31. El único problema que se presta para la discusión, consiste en tres cuestiones:

- a) **Hasta dónde** será posible y aconsejable llevar el alistamiento de la economía de guerra, en tiempo de paz, teniendo en cuenta las características políticas, económicas y sociales de la propia Nación;
- b) **En qué deberá consistir** ese alistamiento; cuáles habrán de ser las medidas que deberá comprender, en cada una de las diferentes ramas de la economía de guerra;
- c) **Cuándo** se deberá iniciar el pasaje de la economía de paz a la economía de guerra.

32. Aún cuando la historia es el mejor consejero, esas tres cuestiones fundamentales no pueden ser analizadas, y menos resueltas partiendo de preceptos teóricos o de esquemas, sacados de ejemplos que pueden resultar peligrosos. Ellas deberán ser estudiadas con método, serenidad y dominio de todos los datos.

Lo primero y fundamental será **formarse un cuadro claro y exacto de la situación particular del país, en cada uno de los principales renglones de la economía de guerra.**

Dicho cuadro resultará esencial para establecer una **producción racional organizada**, que es el fin perseguido.

Las cuestiones principales a considerar, serán las siguientes:

- 1) Posibilidades **reales** de la industria nacional para producir aquellos elementos que son de mayor importancia y urgencia para las fuerzas armadas y la población, a saber:
 - a) Armamentos, materiales de guerra y equipos para las fuerzas terrestres, aéreas y navales.
 - b) Alimentación.
 - c) Vestuario, considerando diferentes estaciones.
 - d) Elementos de sanidad.
- 2) Posibilidades de la producción contando con **materias primas** nacionales, o bien, con substitutos nacionales de materias primas extranjeras.

- 3) Posibilidades que ofrece la **importación** en tiempos de paz, tanto de materiales terminados o de materias primas para las cuatro principales necesidades, antes mencionadas. Stocks que sería necesario y posible formar en el país, adoptando con tiempo las medidas correspondan.

Consecuencias que probablemente podrá tener el estado de guerra sobre la importación.

- 4) Medidas a tener con la propia **exportación**, para impedir con tiempo la salida del país de materiales y materias primas relacionadas con las cuatro grandes necesidades ya citadas.
- 5) Principales medidas financieras que con tiempo convendrá adoptar.

Este estudio previo y básico, del que habrán de depender todas las previsiones que aseguren una **movilización tranquila, ordenada y eficiente de la Economía Nacional** deberá estar centralizado en una alta autoridad o Ministerio, a menos que se considere indispensable crear un organismo especial.

Cuestión muy importante será que al final ese Ministerio u organismo directivo informe al Gobierno si, una vez declarada la guerra o cuando ya se la considere inminente, convendrá o no modificar la organización ministerial de tiempos de paz, conforme a lo que resulte más apropiado para la conducción de la economía nacional, durante la guerra.

El proyecto de Ministerio Económico que funcionó en Gran Bretaña durante la guerra fué el resultado de un estudio completo, realizado en tiempo de paz. El problema de la alimentación, que en esa Nación tiene tan transcendental importancia por sus condiciones geográficas, fué sistemática y permanentemente estudiado por el Departamento de Alimentación, en tiempos normales. (1)

En 1936 se centralizó toda la conducción de la economía alemana en un Consejo Técnico, presidido por el Mariscal

(1) Paúl Einzig, "La Guerra Económica", ya citada.

Goering. De dicho Consejo dependió una Administración, especialmente creada, dividida en 6 secciones: 1) Producción de materias primas. 2) Distribución de materias primas. 3) Mano de obra. 4) Producción agrícola. 5) Control de precios. 6) Administración de divisas extranjeras (1). Se trataba de un organismo de estudios, de coordinación de todas las ramas administrativas del Estado y, a la vez, con facultades ejecutivas y para un severo control.

La segunda parte del trabajo consistirá en **determinar un plan de previsión**, que contendrá, para cada una de las ramas de la Economía Nacional tomada por separado, las medidas a tomar y momento en el cual entrarían en ejecución; los establecimientos, fábricas, usinas, etc., que intervindrán en la producción; los responsables de la ejecución y todos aquellos otros detalles necesarios para asegurar que, llegado el caso, nada esté librado al azar.

Finalmente, en una **tercera parte del trabajo** se considerarán las demás medidas, siempre importantes pero de menor urgencia que las anteriores, que se tomarán poco después de iniciada la guerra, en todos los órdenes de la economía (industrial, financiero, comercial, técnico, social, etc.), hasta donde pueda ser previsible desde el tiempo de paz.

El interés vital que comprometen las medidas enunciadas —nada menos que la seguridad de la Nación— es suficiente para poner en evidencia la seriedad con que ellas deberán ser estudiadas y la responsabilidad que ante el país contraen los encargados de realizarlos.

Aparte de un elevado sentimiento del deber, se requerirá de ellos una gran preparación y experiencia, que es la que permite desentrañar esas fuerzas ocultas que muchas veces mueven a la economía nacional.

Con esto queremos insistir sobre algo que ya dijimos al comienzo: que el éxito para el pasaje de la economía de tiem-

(1) Estudio "Economía y Hacienda de Guerra", de Luis Olariaga, ya mencionado.

pos normales a una economía de guerra descansa, antes que nada, en el acierto que el gobierno tenga para elegir las personas que habrán de dirigir las.

CAPITULO III

33. Hemos procurado, primero, demostrar la influencia preponderante que la Economía tiene en los resultados de una guerra moderna, y, después, convencer sobre la imperiosa necesidad de que en tiempos normales de paz se prepare un plan que contenga las medidas de previsión más importantes para pasar de la economía de tiempos normales a una economía de guerra, en el caso de que, desgraciadamente, llegare a ser ello necesario.

En los círculos militares de nuestro país se han publicado estudios y realizado trabajos que atañen a la movilización industrial, la rama sin duda más importante de la economía de guerra. Pero ello no es suficiente. Es indispensable llegar a un plan que comprenda a la economía en su aspecto integral, pues, así por ejemplo, las posibilidades de la producción industrial están estrechamente relacionadas con las posibilidades financieras y comerciales. Ignoramos si en las esferas civiles se habrá procedido como en las militares, en las ramas que son de su incumbencia particular (finanzas, comercio, etc., etc.).

Llegamos a la conclusión de que todas las medidas de previsión, especificadas en el capítulo anterior, son aplicables al caso de la Nación Argentina, siempre que se consiga adaptarlas a las condiciones particulares de su economía.

34. La solución será tanto más argentina cuando en todo el desarrollo de trabajo no se olvide que la **parte fuerte** de nuestra economía, cualquiera sea la duración de una guerra, habrá de consistir en la **alimentación**. Tampoco nos tendríamos que preocupar mayormente por lo relacionado con el **vestuario**, el **equipo** y los elementos de **sanidad**. Una política interna pru-

dente y previsor, permitiría adoptar con tiempo medidas para que en estos tres renglones nada fundamental pudiese faltar.

La **parte débil**, pese a los progresos realizados por el país en los últimos tiempos, estará desgraciadamente, en lo que es más vital para la defensa nacional: en la muy reducida producción de **armamentos y materiales de guerra**, así como de aquellas **materias primas** esenciales de una industria pesada y de **combustibles**. En la precariedad de nuestros **medios de transporte**.

Bien nos consta que nuestra industria pesada es, por ahora, embrionaria.

Es esta la gran diferencia que nos separa de las principales naciones europeas que intervinieron en la última guerra y de los Estados Unidos de América. Es ese el peligro de las recetas y de esquemas teóricos que desconocen la naturaleza de la guerra.

Allí se trataba de una lucha entre naciones excelentes productoras de armamentos y materiales. A los alemanes y a los italianos no fué ese el problema que más les preocupó, sino el de los alimentos.

Fué así como mediante una labor tenaz y metódica, desarrollada en el período de preparación para la guerra que se inició en 1938, tanto Alemania como Italia consiguieron presentarse a la guerra bien provistas de alimentos. Recuérdese que precisamente la falta de alimentos fué lo que precipitó el derrumbe alemán en 1918, engendrando la revolución social.

El caso argentino es totalmente a la inversa: sobran alimentos; faltan armamentos y materiales. Es esta la gran diferencia que olvidan los que teorizan demasiado con la guerra; parten de bases industriales y económicas ilusorias.

Por lo tanto, si se reconoce que esa es la parte débil de la defensa nacional, allí deben apuntar la Economía, **procurando en toda forma estimular el desarrollo de la industria pesada en el país**. Eso será lo más económico y lo más seguro.

Sin industria pesada no será posible fabricar en nuestro propio suelo los armamentos y materiales, como la más ele-

mental medida de previsión lo aconseja. Estaremos obligados a adquirirlos en el extranjero, con el agravante de que si las circunstancias fueran apremiantes, y encontrásemos quienes nos vendan, estaríamos obligados a pagar lo que nos pidan y aceptar lo que se nos dé.

35. Estas circunstancias difíciles que en la práctica se presentan a la defensa nacional, demuestran, una vez más, cuán ventajosa resulta una política que en toda forma propenda al **desarrollo de la industria pesada** en el país, pues, a la vez que factor de progreso en tiempo de paz, es un factor de seguridad en tiempo de guerra.

Nuestra larga y propia experiencia nos dice a los argentinos la influencia que en este problema podría tener la acción privada, la libre empresa y la libertad para la inversión de grandes capitales nacionales y extranjeros, sujetos desde luego a leyes argentinas.

El desarrollo industrial facilitaría, a su vez, el aumento de la población en proporción más acentuada que cuando solo se es un país agrícola y ganadero. Es la evolución seguida por los Estados Unidos de América, Italia, Suiza, Austria-Hungría.

36. Como ya se ha expresado, para felicidad suya, el pueblo argentino vive y progresa al amparo de la paz. Desconoce los horrores de una guerra moderna. Esto hace que carezcamos de experiencia propia para abrir un juicio sobre las probables reacciones de nuestra masa popular, frente a los grandes sacrificios que la guerra impone y si ella sabría mantener una sólida **unidad nacional**, precisamente cuando más se la necesita.

Razón de más para que todas las cuestiones relacionadas con la **mano de obra, el control de precios y el régimen de trabajo**, que influirán directamente en la capacidad de producción y en la capacidad de la resistencia del pueblo argentino, sean estudiadas con mucha competencia y autoridad. Ellas plantean un doble problema: económico y social.

37. Siempre que en la realidad no se desvirtúen sus verdaderas funciones, es evidente que un Ministerio de la Defensa Nacional podría provocar y dirigir, con unidad de vistas, estos trabajos superiores que, como se ha demostrado, comprometen la Seguridad del Estado.

NOTA BIBLIOGRAFICA

AUTOR	O B R A
ANGELL Norman	"La Grande Ilusión" — Traducción — Buenos Aires 1945.
BOTTE Y DION	"La morale et la participation des travailleurs aux bénéfiques" — Revista L'Actualité Economique, enero-marzo 1950.
DEHEN Roger	"Gestiones económicas y problemas monetarios" Revista L' Actualité Economique — enero-marzo 1950.
DESCHAMPS J.	"Les Banques Anglaises" — Revista Banque — marzo-1956.
EINZIG Paul	"La Guerra Económica" — Traducción — Méjico 1941.
EGUILAZ Higinio P.	"Teoría de la Economía Nacional" — Madrid 1945.
GERMAIN Martín Henry	"La Défense Nationale et la Banque" — Révue de Defensa Nationale, julio 1953.
KSISAKU Mura Kami Mayor del Ejército Japonés.	"Tratado sobre la Guerra" — Biblioteca del Oficial.
KEYNES John M.	"Les Conséquences économiques de la paix" Traducción — París 1920.
LAUFEMBURGER Henry	"Entreprise privéé, et entreprise publique" Revista L' Actualité Economique — enero 1952.
MANOILESCO Mihail	"Teoría del proteccionismo y del comercio internacional" — Madrid 1943.
MOLL Bruno	"Finanzas y Guerra" — Lima 1941.
OLARIAGA Luis	"Economía y Hacienda de Guerra" — Estudio publicado en la Revista Moneda y Crédito. Madrid junio 1942.
NITTI Francisco	"L' inquietude du monde" — Traducción — París 1934.
ROBBINS Lionel	"El problema económico en la paz y en la guerra" Traducción — Méjico' 1949.
RIESSER J.	"Preparation et Conduite Financières de la Guerre" París 1916.
SALZMAN Juan J.	"Economía de Guerra" - Buenos Aires 1945 .Kraft.
ZANELETTI Roberto	"L'area della sterlina ed i recenti provvedimenti valutari britannici" - Rivista di Politica Economica — marzo 1952.

REVISTA DE LA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

Año XXXVI :: JULIO - SEPTIEMBRE 1958 :: No. 330

Sumario

EL PASAJE DE LA ECONOMIA DE TIEMPO DE PAZ A UNA ECONOMIA DE GUERRA. PREVISIONES QUE SE CONSIDERAN FUNDAMENTALES. Por el General de División (R.) Jorge A. Giovanelli.	403
LA BATALLA OFENSIVA. Por el Coronel Carlos Jorge Rosas	440
PROTECCION DE FRONTERAS. Por el Teniente Coronel del Ejército Francés François Pierre Badie	503
LA NATO. ORIGENES Y CONTENIDO DEL TRATADO DEL ATLANTICO NORTE. ORGANIZACION DE LA NATO. Por el Teniente Coronel del Ejército Francés Patricio Roger J. L. de Naurois	519
LAS RUTAS MARITIMAS DEL ATLANTICO Y DEL PACIFICO SUR. Por el Capitán de Fragata Jorge Aguirre Urreta	541
FRANCIA Y LA UNION FRANCESA. Por el Profesor Robert Weibel Richard.	552
INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA ECONOMIA POLITICA. Por el Doctor Lionel G. Desouches	569

La Dirección de la Revista deja a sus colaboradores la entera responsabilidad de las opiniones o juicios vertidos, a cuyo fin, cuando no sean artículos de la Dirección, las colaboraciones aparecerán con el nombre del autor.